ZEITSCHRIFT

FÜR DIE GESAMTE

STAATSWISSENSCHAFT

In Verbindung mit

Oberbürgermeister Dr. **F. ADICKES** in Frankfurt a. M., Prof. Dr. **G. COHN** in Göttingen, Oberbürgermeister a. D. Dr. **v. HACK** in Urach, Ober-Verw.-Ger.-Rat Prof. Dr. **F. v. MARTITZ** in Berlin, Kaiserl. Unterstaatssekretär z. D., Prof. Dr. **G. v. MAYR** in München, Prof. Dr. **A. VOIGT** in Frankfurt a. M., Geh. Reg.-Rat Prof. Dr. **A. WAGNER** in Berlin, Dr. Freiherr **v. WEICHS** Ministerialrat am k. k. Handelsministerium in Wien

HERAUSGEGEBEN

VON

Dr. **K. BÜCHER**,
o. Professor an der Universität Leipzig.

Sechsundsechzigster Jahrgang.

TÜBINGEN
VERLAG DER H. LAUPP'SCHEN BUCHHANDLUNG
1910.

I. ABHANDLUNGEN.

ZUR ERKENNTNISTHEORETISCHEN GRUNDLEGUNG DES VERFASSUNGSRECHTES.

Von

Prof. RICHARD v. SCHUBERT-SOLDERN.

Die Funktionen des Staates auf dem Gebiete des Strafrechts, Privatrechts, Verwaltungsrechts, seiner Wehrhaftigkeit usw. haben eine ihnen zugrundeliegende Funktion zur Voraussetzung: Die Gesetzgebung. Gesetze können freilich auch, besonders in weniger entwickelten Staaten, durch die Rechtspflege im weitesten Sinne, vor allem durch die Rechtssprechung entstehen, aber das Gesetz, mag es auf welche Weise immer entstanden sein, ist doch immer die Norm für alle Funktionen des Staates. Nur wo die Norm nicht ausreicht oder in Zeiten revolutionärer Umwälzung erfolgen Staatsfunktionen ohne Norm, wobei ich unter Staatsfunktionen nicht nur die unmittelbaren, sondern auch die abgeleiteten Betätigungen der Staatsmacht verstehe. Wo alle Funktionen des Staates durch Gesetze geregelt sind oder wenigstens grundsätzlich geregelt sein sollen, da sprechen wir von einem Rechtsstaat [1]). Die Art und Weise nun, wie die Gesetzgebung selbst erfolgt und wie für ihre Durchführung gesorgt wird (wieder durch Gesetze), bildet die Verfassung eines Staates. Es soll das keine Definition des Verfassungsbegriffes sein, der ja je nach

1) Unter Gesetz verstehe ich hier nicht nur das geschriebene (gedruckte) Gesetz oder kodifizierte Recht, sondern jede Rechtsregel, nach der das Recht gehandhabt wird. Es ist klar, daß diese Regeln in entwickelten Gemeinschaften immer mehr zu Gesetzen im eigentlichen Sinn werden und endlich im Rechtsstaat durchwegs geschriebenes (wenn auch nicht immer kodifiziertes, England) Recht sind.

den Staaten sehr verschiedenes in sich fassen und regeln kann, es soll nur darauf hinweisen, daß es keine Verfassung geben kann, welche die Gesetzgebung und ihre Durchführung ungeregelt läßt. Man kann gewiß noch andere Vorschriften außer diesen Grundregeln der Gesetzgebung und ihrer Durchführung in das Verfassungsgesetz aufnehmen, aber eine Verfassung, die etwa nur in einem Gesetz über die Tabaksteuer bestünde, wäre nicht nur ein Unikum, sondern auch ein Unsinn. Verfassung und Gesetzgebung sind als Grundfunktionen deshalb am innigsten mit dem Begriff des Staates selbst verbunden, hier tritt er als solcher und als ein Ganzes am meisten hervor. Die Verfassung charakterisiert den Staat und das Volk als seine lebendige Unterlage, denn obgleich die Zwecke der Gemeinschaft die Ursachen der Staatenbildungen sind (mögen sie nun bewußt oder unbewußt sein), so ist doch die Art und Weise, wie diese Zwecke erreicht werden und erreicht werden sollen, stets charakteristisch für die politische Denk- und Gefühlsweise eines Volkes.

Es gibt aber noch eine Wissenschaft, welche sich bemüht, die Grundsätze festzustellen, nach denen die Leitung und Lenkung des Staates (richtiger der Staatsgemeinschaft) stattfinden soll, um gewisse, wenigstens in letzter Linie sittlich begründete Ziele zu erreichen. Sie ist eine ideale Wissenschaft, die nicht ergründen soll, was ist, sondern was sein soll, und die daher Normen (die mehr oder weniger umfassende sein können) für die Beschaffenheit eines Staates aufstellen muß, es ist das die Politik. Dagegen gehören Entwicklungsgesetze des Staates, die nicht bestimmen, wie er sein soll, sondern wie er notwendig seine Gestaltung ändert, zur Soziologie[1]). Sie beide sollen in dieser Arbeit wenigstens in selbständiger Weise nicht behandelt werden.

Die älteste Verfassung ist wohl die rein patriarchale gewesen oder, vielleicht noch unzweideutiger ausgedrückt, die Häuptlingsverfassung. Ob es auch eine matriarchale Verfassung gegeben hat, kann offen bleiben; es kann zwar sein, daß es eine Zeit gab, in der die Frau einen größeren Einfluß besaß, während sie nachher mehr oder weniger als Eigentum des Mannes erscheint, um erst viel später wieder eine selbständige Stellung zu erringen. Jedenfalls ist die sog. Gruppenehe,

---

1) Vgl. *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre S. 12 ff.

die Erbfolge in mütterlicher Linie usw., kein Zeichen einer Frauenherrschaft, die schon, Ausnahmen abgerechnet, deswegen sehr unwahrscheinlich ist, weil der Mann in seinem Leben stets ungebundener war und mehr Gelegenheit hatte, seine körperliche aber auch seine geistige Kraft auszubilden [1]).

Diese Häuptlingsverfassung konnte nur dadurch eine Aenderung und Beschränkung erfahren, daß sich eine öffentliche Meinung ausbildete, und diese konnte nur durch eine Gliederung der ursprünglichen selbständigen Gemeinschaft entstehen. Innerhalb der jedenfalls kleinen, ungegliederten, ursprünglichen Gemeinschaft konnte es dem Häuptling gegenüber keine öffentliche Meinung geben, weil die Interessen aller Mitglieder zu gleichartig waren und die Existenz jedes Einzelnen zu sehr in der Gemeinschaft aufging. Erst als eine Gliederung der selbständigen Gemeinschaft stattfand, sei es durch Spaltung oder Angliederung, Unterwerfung fremder Gemeinschaften, konnten auch die ersten Anfänge einer öffentlichen Meinung entstehen. Jetzt trat nämlich Interessengemeinschaft und Interessengegensatz der Untergemeinschaften ein, und diese wurden sich der sie umfassenden Gemeinschaft gegenüber erst ihrer verschiedenen Interessen in Gegensatz und Gemeinschaft bewußt. Es war natürlich, daß die Oberhäupter der Untergemeinschaften die berufenen und einzig möglichen Vertreter der öffentlichen Meinung waren, denn sie hatten ja die Untergemeinschaften zu leiten und ihre Interessen zu vertreten, die ja auch ihre eigenen waren. Auf welche Weise und mit welchem Gewicht sich nun diese öffentliche Meinung geltend machte, hing von dem Verhältnis der Untergemeinschaft zur umfassenden Gemeinschaft ab. War die Untergemeinschaft durch Spaltung oder friedliche Angliederung entstanden, so war wohl die Macht der umfassenden eine sehr geringe und von vornherein, außer im Kriege selbst, an die Zustimmung der Untergemeinschaften in ihren Maßregeln gebunden; waren die Untergemeinschaften aber durch Unterwerfung in eine umfassende Gemeinschaft gekommen, dann gab es eine herrschende Gemeinschaft und unterworfene; die Interessen der unterworfenen Gemeinschaften konnten sich dann, je nach dem Grad ihrer Unterwerfung, nur in beschränktem Maße, vielleicht oft nur bittweise geltend machen. Später aber mußte auch der Fall eintreten, daß eine

1) Vergl. *Heinr. Schurtz*, Urgeschichte d. Kultur, Leipz. u. Wien 1900 S. 95 f.

Obergemeinschaft sowohl unterworfene wie gleichberechtigte Gemeinschaften unter sich faßte, wodurch auch eine Spaltung der Interessen und der öffentlichen Meinung eintrat und außerdem auch noch das Gewicht dieser gespaltenen öffentlichen Meinungen ein verschiedenes war [1]).

Deswegen finden wir in der zusammengesetzten selbständigen Gemeinschaft als Vertreter der öffentlichen Meinung stets eine Versammlung von Häuptern der Untergemeinschaften, welche die Interessen ihrer Gemeinschaften geltend machten und an der Spitze der Obergemeinschaft einen Häuptling, Stammkönig, der die Interessen der umfassenden Gemeinschaft vertrat, aber auch oft zugleich die Interessen der herrschenden Gemeinschaften den unterworfenen gegenüber aufrecht erhielt. Das ist wohl überall die zweite Entwicklungsstufe der Verfassung, welche über das Häuptlingtum der ungegliederten Gemeinschaft hinausgeht.

Von da an aber konnte die Entwicklung eine sehr mannigfaltige sein, je zusammengesetzter die Obergemeinschaft wurde; im großen und ganzen erfolgte sie aber doch nach zwei Richtungen, je nachdem der Oberhäuptling das Uebergewicht behielt oder der Rat der Unterhäuptlinge. Im ersten Fall blieb die Entwicklung eine monarchische, im zweiten Fall wurde sie eine republikanische.

Die monarchische Verfassung in ihrer despotischen Form finden wir vor allem im Orient. Auch hier gibt es eine öffentliche Meinung, aber sie ist zu keiner Organisation gelangt, sie kann sich nur durch Bitten und Vorstellungen, womöglich durch Aufstände dem Herrscher gegenüber geltend machen. Die Gemeinschaften der Sieger und Eroberer sind da oft nicht viel besser daran als jene der Unterworfenen dem Herrscher über alle gegenüber; denn nur durch die Vereinigung aller Macht in seinen Händen ist er imstande, die große Zahl von herrschenden und unterworfenen Gemeinschaften in einer Einheit zusammenzuschlies-

1) Der Begriff der öffentlichen Meinung ist, soviel ich weiß, noch wenig erörtert. Die Zergliederung ist sehr schwierig und das oben Geäußerte macht natürlich nicht den Anspruch, eine Erledigung des Problems zu sein. Jedenfalls ist aber dieser Begriff auch damit nicht erledigt, daß man die öffentliche Meinung als öffentlichen Tadel und öffentliches Lob bezeichnet. Denn nicht jedes öffentliche Lob und nicht jeder öffentliche Tadel ist auch eine öffentliche Meinung. Vergl. *A. Menger*, Neue Staatslehre. Jena 1904 S. 56 f. und desselben Neue Sittenlehre. 2. Abdr. Jena 1905 S. 10 f. *Menger* nimmt hier wie überall die außerrechtlichen Grundlagen des Rechts sehr leicht. Vergl. auch *Jellinek* a. a. O. S. 92.

sen und ihre Kraft auch in kultureller Beziehung zu vereinigen. Die umfassende Obergemeinschaft ist hier an die Person des Herrschers gebunden, und wenn dieser sich auch vorzugsweise auf die ihm wenigstens ursprünglich stammverwandten herrschenden Untergemeinschaften stützt, so hängt doch auch die Macht dieser oft so sehr von seiner Person ab, daß mit ihr oft auch die Herrschaft der Sieger und Eroberer zusammenbricht oder wenigstens von neuem und wieder persönlich begründet werden muß. Gewiß hat es auch in diesen orientalischen Despotien eine öffentliche Meinung gegeben, aber sie war nicht organisiert und ist daher in der geschichtlichen Entwicklung nur wenig sichtbar. Gewiß wird es auch in den Anfängen dieser orientalischen Despotien Versammlungen von Unterhäuptlingen gegeben haben, hat es gewiß auch später Versammlungen von Räten des Herrschers gegeben, aber das ungemein rasche Wachstum der umfassenden Gemeinschaft, und weil sie vorzugsweise auf Krieg und Eroberung beruhte, hat jene Versammlungen zu keiner geordneten und nachhaltigen Wirksamkeit gelangen lassen. Die große umfassende Gemeinschaft beruhte doch im wesentlichen auf der Persönlichkeit des Herrschers und war von ihm abhängig. Daß irgend eine Versammlung jene umfassende Gemeinschaft hätte begründen oder erhalten können, war unmöglich, weil sie vorzugsweise auf der Gewalt und nicht auf einer Gemeinsamkeit der Interessen beruhte; deswegen mußte sie durch persönliche Konzentration der Macht, durch stete Kriegszüge aufrecht erhalten werden und bedurfte einer Raschheit und Einheitlichkeit der Entschlüsse, wie sie eine Versammlung nicht fassen konnte. Die Folge davon war aber, daß die Despotien des Orients mehr Zusammenballungen von Gemeinschaften waren als Organisationen von Staaten. Organisiert waren wohl nur die Untergemeinschaften und besonders gewisse Mittelpunkte in ihnen, von denen die kulturelle und kriegerische Macht ausging, die das Ganze unter einer Persönlichkeit zusammenhielt. In diesen Untergemeinschaften, besonders je ferner sie von der Person des Herrschers waren, werden sich auch noch gewisse Rechte der Macht des Unterhäuptlings und seiner Ratversammlung erhalten haben. Das gilt aber wohl nur für die untersten Gemeinschaften, die oberen waren unter Priester- und Stadtkönigen gewiß despotisch organisiert und später despotisch wieder zu umfassenderen Gemeinschaften vereinigt. So haben wir in den orientalischen De-

spotien die Eigentümlichkeit höchster Persönlichkeit des Herrschers und ein Zurücktreten der Individualität der Beherrschten: denn gegenüber der absoluten Persönlichkeit des Despoten gab es kein Recht und keine Beachtung der Individualität. Natürlich gilt das alles nur in relativem Sinne im Vergleich zur republikanischen Entwicklung der Verfassung, die noch zu behandeln sein wird. Ein völliges Zurücktreten aller Individualität hätte eine jede Kulturentwicklung unmöglich gemacht; sie konnte sich aber um so weniger geltend machen, in je näheren Beziehungen sie zum Herrscher stand, und auf diesem Uebergewicht der Persönlichkeit des Herrschers beruhte die Macht der umfassenden Obergemeinschaft [1]).

War in den orientalischen Staaten (selbständigen obersten Gemeinschaften) die Persönlichkeit des Herrschers maßgebend, so wurde in den abendländischen Staaten die organisierte öffentliche Meinung der ausschlaggebende Faktor. Dieses Erstarken der öffentlichen Meinung wurde nur möglich durch einen langsameren und stetigeren Entwicklungsgang, denn wo rasch und verhältnismäßig ungeordnet eine große Anzahl von Untergemeinschaften zu einem Staat zusammengeballt wird, da kann die anfangs wenigstens nicht genügend organisierte öffentliche Meinung weder den nötigen Ueberblick über das Ganze besitzen, noch die nötige Einheitlichkeit und Erfahrung. Die öffentliche Meinung muß Zeit haben, sich zu entwickeln und zu organisieren, das kann sie nur in einem Gemeinwesen, dem nicht gleich anfangs zu große Aufgaben nach außen gestellt sind und das nicht durch äußere Mächte erdrückt wird. Die kulturelle und politische Entwicklung des Orients war aber, nachdem die ersten Kulturstufen, zu denen gewiß Jahrtausende notwendig waren, erreicht waren, eine viel schnellere als die des Abendlandes. Im Kampf mit dem später sich entwickelnden Abendland mußte der Orient unterliegen, weil, wie schon erörtert, eine stetige und intensive Fortbildung der Kultur im weitesten Sinne nur individuell möglich ist. Durch die Organisation der öffentlichen Meinung im Abendlande entwickelte sich aber die Individualität des Einzelnen viel intensiver, das Individuum wurde sich seines Wertes innerhalb der Gemeinschaft

1) Vergl. *Meyer E.*, Geschichte d. Altertums, 1884 I. Bd. S. 22 f. Je weniger die öffentliche Meinung, desto mehr hatte natürlich das Herkommen (auch eine nicht organisierte öffentliche Meinung) in den orientalischen Monarchien zu bedeuten, und es war für jeden Herrscher gefährlich, dagegen zu verstoßen.

bewußt, seine moralische Kraft und Einsicht stieg und viele Individuen wurden durch Konzentration des Wissens und Könnens ihrer Kulturgemeinschaft Kernpunkte neuer politischer und kultureller Entwicklungen. Der Orient aber entbehrte jener individuellen Beweglichkeit und freien Entwicklungsfähigkeit, weil das Individuum noch viel zu sehr, wie in den Urzeiten, in der Denk- und Gefühlsweise seiner Gemeinschaft festgebannt war. Das Gegengewicht dagegen scheint allerdings eine freiere Entwicklung der Phantasie gebildet zu haben, die aber theoretisch und praktisch wenig Wert hatte. Deswegen fügte sich im Orient das Individuum auch viel leichter einer allgewaltigen Persönlichkeit, deren Despotismus ihm zum Fatum wurde, dem es sich unterwarf. Diese Eigentümlichkeit des Abendlandes gab sich natürlich auch im Kriegswesen kund. Einsicht in die Notwendigkeit der Unterordnung, bewußte Gliederung und Zusammenfassung des Ganzen, wohldurchdachte Ausbildung und Anwendung der Waffen gaben seinen Heeren eine moralische Kraft, Einheitlichkeit und Beweglichkeit, wie sie die zusammengeballten, verhältnismäßig ungegliederten aus den verschiedensten mit einander in keinem Zusammenhang stehenden Waffengattungen bestehenden Heeresmassen des Orients nicht aufweisen konnten.

Wo eine Gliederung (wie immer sie zustande gekommen sein mag) der ursprünglich einfachen Gemeinschaft stattfand, gab es wohl auch neben dem Häuptling der Obergemeinschaft Häuptlinge der Untergemeinschaften (Aelteste, Familienvorstände), die jenem zur Seite traten. Es konnte anfangs gewiß kein besonders bestimmtes Verfahren geben, nach welchem die Versammlungen jener Unterhäuptlinge, ich will sie Senat nennen, nach welchem also der Senat seine Meinung kundgab; auch werden wir wohl kaum erfahren, wann, wo und wie zuerst solche Versammlungen stattfanden. Sobald sie aber einmal da waren und ihre Meinungen äußerten, mußten sie in Friedenszeiten und auch für die Kriegsvorbereitungen ein bedeutendes politisches Gewicht besitzen: erstens als die Meinung vieler einem (dem Oberhäuptling, König) gegenüber; dann aber auch durch die Summe von Erfahrungen, die sie in sich vereinigt gegenüber der Erfahrung eines Einzelnen; endlich auch dadurch, daß sie die Interessen aller Untergemeinschaften vertrat. Wo der Senat einig war, konnte der König (wie ich den obersten Häuptling nennen will) wohl kaum widerstehen, außer eine große und ständige Gefahr von außen

schloß Beratungen und Ratschläge aus, um die Schnelligkeit und Einheitlichkeit des Handelns durch den König nicht zu gefährden. Ein schnelles eroberndes Umsichgreifen der obersten Gemeinschaft mußte daher immer den Einfluß des Senates gefährden, und das scheint eben im Orient der Fall gewesen zu sein. Im Abendlande dagegen war die Ausbreitung der selbständigen Gemeinwesen eine langsamere und geordnetere, die besiegten Gemeinschaften wurden in bestimmter, gesetzlicher Weise angegliedert und nicht ausgerottet oder wo andershin versetzt, ebensowenig genügte aber ihre bloße Unterwerfung und Abgabe eines Tributes. Diese systematische Fortentwicklung der Gemeinwesen des Abendlandes schuf feste organische Gebilde, die dem Morgenlande abgingen. Freilich konnte es auch vorkommen, daß diese Angliederung, obgleich sie gesetzlich und organisch erfolgte, doch zu lose war und rasch auseinanderfiel, wie in Griechenland der Peloponnesische und noch mehr der Delische Bund, von dem Begriff der Hegemonie gar nicht zu reden. Der griechische Individualismus ließ überhaupt keine stramme Organisation zu; die griechische Hegemonie taugte kaum zur Verteidigung, noch weniger zum Angriff.

Die Senate mußten also überall da an Einfluß gewinnen, wo eine verhältnismäßig friedliche Entwicklung im Innern, eine langsamere, systematische Ausbreitung der Gemeinwesen nach außen stattfand. Hier hatte der Senat Zeit, seine Ueberlegenheit dem König gegenüber zu entwickeln und festzuhalten. Erstarkte unter diesen Umständen der Senat dem König gegenüber, so entstand seinem Ansehen eine andere Gefahr in der Volksversammlung [1]). Es wird zwar berichtet, daß es auch Volksversammlungen aller erwachsenen Mitglieder eines Gemeinwesens, Männer und Frauen, gegeben hat, es kann aber daraus nicht geschlossen werden, daß diese Art von Volksversammlungen die ursprünglichste war [2]). Ich möchte vielmehr glauben, daß die ursprünglichste Volksversammlung die des Heeres in Waffen war. Je systematischer der Krieg geführt wurde, desto notwendiger war es, Musterungen im Frieden abzuhalten und Versammlungen vor

---

1) Auch *Morgan*, (Die Urgesellschaft übers. v. Eichhoff und Kautsky, 1891 S. 101 f.) nimmt diese drei Elemente aller Verfassungen an, glaubt jedoch seinen Anschauungen gemäß an einen demokratischen Anfang aller Verfassungen. Doch auch in diesem Fall könnten die obigen Erörterungen ihre Kraft behalten.

2) Vergl. *Morgan* a. a. O. S. 72.

dem Krieg; es mußte ja dem anfangs noch nicht zahlreichen Heer kundgegeben werden, wie der Krieg geführt werden soll, damit jeder Einzelne das einzuhaltende Verfahren wußte. Es war gewiß nicht anders möglich, als daß der König als Heerführer, wenn er beliebt war, von der Volksversammlung mit Beifall begrüßt wurde, um so mehr wenn der Anlaß zum Kriege allgemeine Billigung fand; von hier zur Aeußerung des Mißfallens ist nur ein Schritt. Endlich lag es im Interesse des Königs, sich dem zweifelhaften Ausgang des Krieges gegenüber (ein schlechter konnte ihm den Thron kosten) zu sichern; so konnte er schließlich dazu veranlaßt werden, an die Volksversammlung die Frage zu stellen, ob sie den Krieg wollte oder nicht; damit wälzte er die Verantwortung wenigstens teilweise auf das Volk. Wurde das Volk in Waffen aber überhaupt einmal versammelt und im Frieden gemustert, so lag es nahe, auch im Frieden wichtige Mitteilungen und Maßregeln dem Volk zu verkünden; daß auch hier Beifall und Mißfallen als Aeußerung der öffentlichen Meinung nicht ausbleiben konnte, war klar. Was aber anfangs bloß Meinungsäußerung war, konnte schließlich Beschlußfassung werden — oft traute man sich wohl nicht, von Senat und König beschlossene Maßregeln durchzuführen, wenn das Volk dagegen war. Ausnahmsweise konnte es nun geschehen, daß in den friedlichen Volksversammlungen besonders noch kleiner Gemeinschaften auch die Frauen anwesend waren, wenn sie wirtschaftlich eine angesehene Stellung einnahmen. Die Regel wird es kaum gebildet haben, wenn der kriegerische Ursprung der Volksversammlungen angenommen werden kann.

So waren es also drei politische Faktoren, König, Senat und Volksversammlung, welche das Geschick selbständiger Gemeinschaften in gewissen Zeitperioden zu bestimmen pflegten. Dabei konnte und mußte der eine Faktor verkümmern oder verschwinden, je weiter sich die selbständigen Gemeinwesen entwickelten. Neue politische Grundverhältnisse sind aber dabei, soviel ich weiß, nirgends an den Tag getreten, alles Neue ist in dieser Beziehung nur eine Modifikation des Alten.

Der aber zunächst am meisten gefährdete politische Faktor war das Königtum, weil es bei kleineren Gemeinwesen entbehrlich und dem Adel lästig und gefährlich war. In kleineren Gemeinwesen konnte nämlich die Einheit der Leitung, die Uebersicht über die äußeren Angelegenheiten der Gemeinschaft auch

in einer Versammlung (Vertretung der Altfamilien) vorhanden sein, und weil jeder die notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen besaß, die Interessen gleichartig waren, so konnten auch leicht einhellige und rasche Entschlüsse gefaßt werden. Das war um so weniger der Fall, je größer das Gemeinwesen wurde und je mehr die Interessen der Einzelnen auseinandergingen. Dann hatten in verwickelten Verhältnissen nicht alle gleiche Einsicht und Erfahrung, nicht alle die gleichen Interessen, es entschied immer mehr die Partei und das Schlagwort und die einheitliche und gleichförmige Leitung war gefährdet, weil auch in der leitenden Versammlung nun nicht mehr das Wohl des Staates, sondern das Parteiinteresse das bewegende Motiv bildete. Dazu kam noch der Streit der Parteien, der eine gleichförmige Politik nach außen und innen verhinderte und auch zu Revolutionen und Bürgerkriegen führte. Es entstand in der Masse das Bedürfnis nach Ordnung und Ruhe und nach Ausgleichung der Interessen, und das konnte durch keine Partei bewerkstelligt werden, sondern nur durch eine Macht, die über den Parteien stand und die Interessen der unpolitischen Massen vertrat, durch den Zäsarismus. Deswegen sehen wir, daß unter sonst gleichen Umständen kleine Gemeinwesen die republikanische Staatsform, große die monarchische vorziehen, besonders dann, wenn die beschränkte Monarchie noch nicht organisiert ist, die bis zu einem gewissen Grade die Vorteile, aber auch die Nachteile beider Regierungsformen vereinigt aber auch abdämpft.

In kleineren, selbständigen Staatswesen ist daher die monarchische Spitze entbehrlich und die anfangs vielleicht beratende Versammlung der Unterhäuptlinge, welche die öffentliche Meinung repräsentiert, gewinnt dem Oberhäuptling gegenüber, der ursprünglich doch nur ihresgleichen war, an Macht und Ansehen, das immer viele einem gegenüber, wenn sie einig sind, besitzen. Schließlich erscheint der Oberhäuptling (König) unnütz, eine bloße Exekutivbehörde an seiner Stelle tut es auch.

Die Altfamilien, der Adel und seine Vertretung (der Senat) haben aber noch ein anderes Interesse an der Abschaffung des Königtums. Hat sich nämlich ein Stand der Freien neben dem Adel gebildet, so liegt es für den König nahe, sich auf diesen gegen den Adel zu stützen, und er kann das überall da leicht tun, wo der Kriegsdienst nicht ein Privileg des Adels ist, sondern auch dem Freien zukommt. Das wird mit der Zeit überall da

stattfinden, wo der Adel nicht mehr hinreicht, um den Staat nach außen zu schützen und seine Macht aufrecht zu erhalten. Dann aber findet der nicht adelige Freie auch Aufnahme in die Wehr- und Volksversammlung und sie bildet den Hebel, den der König einsetzen kann, um die Macht des Adels zu brechen. Hier handelt es sich darum, wer siegt, Fürst oder Adel. In Rom war jedenfalls Macht und Ansehen des Volkes noch zu schwach und der Adel blieb der Sieger. In den romanisch-germanischen Staaten siegte das absolute Fürstentum mit Hilfe des Bürgerstandes über den Adel, es organisierte das Bürgertum, es brachte ihm seine Bedeutung zum Bewußtsein, es stützte sich auf seine Geld- und Wissensmacht — und doch legte es die Standesvorurteile nicht ab, der Bürger sollte nur willenloses Werkzeug des absoluten Fürstentums sein, er war nicht hoffähig und der Mensch fing doch erst mit dem Baron an. Da aber die Macht des Staates immer mehr geistig und materiell im Bürgerstand wurzelte, so war es nur eine Frage der Zeit, wann dieser friedlich oder gewaltsam seine Macht für seine eigenen Interessen auch geltend machte. Es kam zu einem Kompromiß zwischen Adel, Bürgerstand und Fürstentum, zur konstitutionellen Monarchie. In Rom und Griechenland aber kam es zur Republik, zunächst zur Adelsrepublik, dann zur mehr oder weniger demokratischen Republik mit Ausnahme (teilweise nur scheinbare Ausnahme) Spartas. Doch machte Griechenland einen Zustand durch, der dem des absoluten Fürstentums in einer Beziehung glich, die Tyrannis stützte sich auf das Volk gegen den Adel, aber eben deswegen organisierte sie das Volk, sie setzte es in Gegensatz zum Adel. Deswegen konnte nach Vertreibung der Tyrannen das Volk nicht mehr politisch beiseite geschoben werden und errang mit der Zeit mehr oder weniger die Herrschaft im Gemeinwesen. Auch hier aber erwies sich die Herrschaft des Volkes in einer Versammlung (Volksversammlung) nicht imstande, eine einheitliche, gleichförmige und kraftvolle Leitung der Staatsangelegenheiten durchzuführen, wo diese durch Wachstum des Gemeinwesens (Athen) verwickelter und umfangreicher geworden waren. Ein Umschlag erfolgte zwar zunächst nicht zur Tyrannis und nicht zum Zäsarismus, obgleich die Hegemonie Spartas sehr nahe an die Tyrannis streifte, sondern zur konservativen Republik. Doch auch diese konnte sich nicht halten, die Macht der Masse stieg wieder, soziale Kämpfe fanden

überall statt und der Einfluß Griechenlands nach außen (Antalkidischer Friede) nahm bedrohlich ab. Die Niederwerfung des persischen Reiches war aber nicht nur eine Ehrensache, sie war eine politische Notwendigkeit, wie in viel späterer Zeit die Parteikämpfe zeigten; der Orient hat sich immer durch ein plötzliches Aufraffen und eine plötzliche Konzentrierung seiner Kräfte ausgezeichnet, was seiner despotischen, auf Persönlichkeiten beruhenden Regierungsmacht entspricht. Deswegen ermöglichte sowohl die Furcht vor inneren sozialen Umwälzungen wie die Notwendigkeit einer Konzentrierung der Macht gegen Persien die mazedonische Herrschaft, die doch nur im wesentlichen eine Vorwegnahme des späteren Cäsarismus bildete. Doch Griechenland verblutete sich an seiner mehr geistigen Weltherrschaft ebensosehr wie später Rom an seiner Militärweltherrschaft. Weder eine geistige noch materielle noch auch bloß militärische Einheit konnte geschaffen werden, die Interessen gingen überall auseinander und das herrschende Volk zerstob, sich selbst als Rasse vernichtend, über das Mittelmeer: bald gab es zwar noch ein römisches Reich aber keine Römer mehr.

Einer ähnlichen Entwicklung treibt auch die Gegenwart zu. Freilich tritt an die Stelle der Republik vielfach die konstitutionelle Monarchie, bei der aber auch die monarchische Spitze zur bloßen dekorativen Krönung des Staates herabsinken kann; die Tendenz in der Entwicklung ist republikanisch, sie strebt mindestens dahin, einen lebenslänglichen, wenn auch selbst erblichen Präsidenten an die Spitze des Staates zu stellen. Die sozialen Kämpfe, Revolutionen (wenn auch noch kein eigentlicher Bürgerkrieg), die immer tiefergehende Spaltung der Interessen der verschiedenen Bevölkerungsklassen einerseits, die Ausbreitung der Herrschaft der europäischen Kulturstaaten (Amerika, was seine Kultur und Rassen anbelangt, mitgerechnet) über die ganze Welt andrerseits gleichen den Zuständen in der römisch-griechischen Welt vor der mazedonischen Herrschaft und vor dem römischen Kaisertum. Wird, um den sozialen Kämpfen ein Ende zu machen und die Weltherrschaft aufrecht zu erhalten, ein neuer über die ganze Welt herrschender Cäsar entstehen? Werden auch die europäischen Kulturvölker sich an dem Versuche verbluten, die ganze Welt kulturell und politisch zu einigen? Das letzte möchte ich fast glauben: der Verfall der europäischen Kultur beginnt mit ihrer Ausbreitung über die ganze Erde. Insoweit hat, glaube ich,

Gobineau recht, die Rasse verändert die Kultur, die sie aufsaugt; eine Kultur kann nicht wie ein Kleid angezogen werden, sie muß durch jahrhunderte- und jahrtausendelange Kämpfe selbst errungen sein. Eine Kultur, die verhältnismäßig mühelos auf eine Rasse übertragen wird, geht nicht tief und verfällt schnell. Es scheint das Tatsache zu sein, die freilich noch nicht genügend erklärt ist. Ich glaube nicht, daß die Rasse ein Hindernis für eine tiefergehende Kultur bildet, aber sie muß sich diese selbst errungen haben. M. E. ist der Neger grundsätzlich ebenso kulturfähig wie der Weiße, wenn er eine jahrhundertelange eigene Kulturentwicklung durchgemacht hat; daß bei ihm (woran die äußere Natur seines Landes wohl schuld war) der Zwang dazu gefehlt hat, hielt ihn in seiner Entwicklung zurück und bestimmte seinen Charakter. Die Kultur besteht nicht bloß im Wissen, das kann freilich leicht übertragen werden ebenso wie eine Kultursprache selbst, sie besteht auch in einem geistigen und moralischen Charakter, der eben nur durch jahrhundertelange Entwicklung einer Kultur im Kampf mit Natur und Menschenwelt erworben und vererblich wird. Wo dieser Charakter, diese sittliche und geistige Anlage fehlt, bringt die übertragene Kultur nicht diese Anlage hervor, sondern ihr Mangel wirkt degenerierend auf die übertragene Kultur. Das ist freilich bloße Hypothese und Ansicht und wird mit Sicherheit kaum je erweislich sein, es sprechen jedoch viele Tatsachen für sie und kaum eine gegen sie.

Ich möchte hier noch nachträglich ergänzend hinzufügen, daß ähnlich wie im Altertum auch in der neuen Zeit den Uebergang zur demokratischen Monarchie, allerdings mit fester Organisierung der demokratischen Elemente durch das absolute Fürstentum hindurch, auch republikanische Zustände gebildet haben. Die mittelalterlichen Staaten glichen oft Adelsrepubliken mit einem lebenslänglichen oder erblichen Präsidenten an der Spitze. Oft unterschied ihn nur die zu Zeiten wenig beachtete Heiligkeit seiner Stellung, die von der Geistlichkeit unterstützt wurde, von republikanischer Präsidentengewalt.

Dieser kurze philosophiegeschichtliche Ueberblick mußte vorausgeschickt werden, sowohl um nachzuweisen, daß sich überall in allen Verfassungen die drei Elemente des Königtums (Fürstentums), des Senates (Rat der Unterhäuptlinge) und der Volksversammlung (der wehrhaften Bürger) vorfinden (wenn auch in der

Folge das eine oder andere Element verkümmern kann), als auch um den Charakter dieser Verfassungselemente verständlicher zu machen. Diesen Charakter zu schildern, soll die nächste Aufgabe sein.

Das Königtum oder, wie ich es hier vielleicht besser, weil allgemeiner nennen kann, das Fürstentum zeigt vor allem den Charakter durchgängiger Einheit. Jeder Plan, mag er wie immer beschaffen sein, der bewußterweise durchgeführt werden soll, muß im Bewußtsein eines Individuums als Ganzes vorhanden sein; sind die Teile des Planes in verschiedenen Individuen getrennt vorhanden ohne wenigstens ein sie vereinigendes Individuum, so können sie bewußterweise überhaupt nicht in ihrer Einheit verwirklicht werden. Die einheitliche Durchführung von irgendwelchen Maßregeln und ganzen Zwecksystemen wird am besten durch eine dazu geeignete Persönlichkeit gewährleistet. — Diese Eignung muß allerdings vorausgesetzt werden und bildet in gewissem Sinne die schwache Seite des Fürstentums. Noch eine politische Charaktereigentümlichkeit kommt aber dem Fürstentum zu, und das ist die Schnelligkeit in der Beschlußfassung und Durchführung politischer Maßnahmen. Eine Versammlung muß beraten und abstimmen und kann dann erst noch nicht den Beschluß selbst durchführen, sondern bedarf dazu schon bestimmter oder noch zu bestimmender Persönlichkeiten, die sich bei zusammengesetzteren Maßnahmen erst noch in die Maßnahmen einleben müssen. Einheit und Schnelligkeit in der Durchführung politischer Maßnahmen heißt aber Konzentration und Beweglichkeit gesellschaftlicher Macht zu Staatszwecken, d. h. eben politische Kraft. Ergänzend muß hier noch darauf hingewiesen werden, daß nicht nur Beschlußfassung und Durchführung individuell am einheitlichsten erfolgt, sondern daß auch, was eigentlich eine selbstverständliche Vorbedingung ist, der Ueberblick über vorhandene Umstände nur in einem Individuum in voller Einheit bestehen kann. Zwei sehen mehr als einer, aber nur in einem kann das Gesehene eine widerspruchslose Einheit bilden.

Diesen Vorzügen des Fürstentums stehen aber auch Fehler gegenüber, einer wurde schon genannt, das Fürstentum gewährleistet nicht seine Geeignetheit für seine Aufgaben selbst. Will man diese Geeignetheit aber durch Wahl sichern, dann ist sie nicht nur kein Charakterzug des Fürstentums selbst, sondern

die Wahl nimmt dem Fürstentum wenigstens teilweise die Einheitlichkeit und Schnelligkeit seiner Maßnahmen in dem Grade, als sie ihm seine Selbständigkeit nimmt. Die Erblichkeit kann bei tüchtiger Herrscherrasse zwar eine gewisse Geeignetheit der Anlage wahrscheinlich machen, sie kann aber die Entwicklung dieser Anlagen nicht gewährleisten. Doch wenn der Fürst auch wirklich die volle Eignung zu seinem Amt besitzt, so ist er doch abhängig von seiner Umgebung sowohl im Ueberblick, wie im Entschluß und in der Durchführung. Er kann, je umfangreicher die Gemeinschaft ist, der er vorsteht, um so weniger alles selbst in Augenschein nehmen, überall eigene Erfahrungen machen, er ist auf die Berichte und Erfahrungen anderer angewiesen und kann selbst gleichsam nur Stichproben machen, ob den Erfahrungen anderer zu trauen ist. Gerade wenn ein Fürst aber glaubt, in einem großen Gemeinwesen überall selbst die nötigen Erfahrungen machen zu können, ist er in einer verderblichen Täuschung befangen, er muß entweder voreilige Schlüsse und Verallgemeinerungen machen oder aber unbewußterweise fremde Erfahrungen als eigene verwerten; das letzte aber raubt ihm diesen gegenüber das notwendige kritische Verhalten. Auch muß der Fürst im Anfang seiner Regierung, ich möchte sagen, eine bestimmte Organisation des Nachrichtendienstes vorfinden, und es ist nicht leicht für ihn, die Mängel desselben zu erkennen und auch abzuschaffen. Die politischen Grundfehler des Fürstentums sind deswegen seine Abhängigkeit von seiner Umgebung und der Mangel an Gewährleistung für die Geeignetheit seiner Persönlichkeiten. Sie sind es auch, die stets zur organisierten (verfassungsmäßigen, gesetzlichen) Beschränkung seiner Macht geneigt machen werden.

Daraus kann man auch entnehmen, wo das Fürstentum sich in seiner Unbeschränktheit am besten erhalten wird. Da sein Vorzug seine Einheitlichkeit ist, so wird es sich da am reinsten finden, wo eben große Verschiedenheit in den Bestandteilen eines Staatswesens vorhanden ist; diese Verschiedenheit kann dann oft nur durch die Persönlichkeit des Herrschers zur Einheit zusammengefaßt werden. Diese Unbeschränktheit des Fürstentums wird sich aber am reinsten auch da vorfinden, wo äußere Umstände Konzentration der politischen und militärischen Macht, sowie rasche Beschlußfassung erfordern, also dort, wo es gilt, ständig drohende innere und (oder) äußere Gefahren zu bewältigen, in-

dem man ihnen kraftvoll und rasch entgegentritt. Das absolute Fürstentum wird aber vorübergehend auch auftreten können, wo eine Reform des Gemeinwesens von unten nicht erfolgen kann, weil die Organisation dazu fehlt, wo sie aber doch notwendig ist. Hier tritt das absolute Fürstentum als vereinheitlichende, Kräfte konzentrierende Macht auf, um gewisse Zwecke zu erreichen. Denn die Masse vermag unorganisiert oft gegen eine kleine organisierte Menge nichts, sie muß erst organisiert werden, sei es durch eigene Führer (ein langsamer und gefährlicher Vorgang), sei es gleichsam sich selbst kristallisieren oder sie muß schon einer organisierten Macht irgendwie eingefügt werden, um wirken zu können.

Der Senat (Rat der Unterhäuptlinge, des Adels, der Vornehmen) hat besonders die Vorzüge der Vereinigung staatsmännischer Erfahrung und Tradition. In ihm sind solche Männer vereinigt, die sich an der Leitung des Staates beteiligt haben (wenn auch nicht alle), die daher am besten über die innere und äußere Lage des Gemeinwesens unterrichtet sind. Das gilt sowohl für kleinere als für größere Gemeinwesen und verleiht einer solchen Versammlung, auch wo sie nur beratend auftritt, großes Ansehen und bedeutende Würde. Sie hat auch noch den Vorteil, daß sie großenteils Erfahrungen in sich vereinigt, die unmittelbar gemacht worden sind und die vielseitig sind, so daß sie sich weniger auf die Berichte anderer verlassen muß und, wo sie doch dazu genötigt ist, ein besseres Urteil über ihre Zuverlässigkeit besitzt als ein Fürst, der nur auf seine (im Anfang seiner Regierung oft spärliche) eigenen Erfahrungen angewiesen ist, sowohl um die Berichte anderer zu beurteilen als auch um selbst Beschlüsse zu fassen.

Man sollte glauben, daß der Senat weniger geeignet ist, eine Tradition aufrecht zu erhalten als der Fürst: in einer Versammlung muß es immer Meinungsspaltungen geben, der Einzelne kann viel leichter die Tradition vom Vater auf den Sohn aufrecht erhalten. Die Geschichte zeigt m. E. das Gegenteil: der Sohn ist oft geneigt, im Gegensatz zum Vater, der Nachfolger im Gegensatz zum Vorgänger, einen andern Weg einzuschlagen, entweder weil er persönlich noch sehr wenig oder weil er andere Erfahrungen gemacht hat. Diese Verschiedenartigkeit der Erfahrungen gleicht sich in einer in ihren Persönlichkeiten nur wenig wechselnden Versammlung von meist erfahrungsreichen Männern aus,

es kristallisieren sich gemeinsame Grundsätze heraus, die nicht leicht wechseln, sowohl weil sie auf vielseitigen Erfahrungen beruhen, als auch weil der Wechsel von Persönlichkeiten in einem Senate ein sehr langsamer und stetiger ist. Auch will es aus Ehrgeiz der Sohn oft besser machen als der Vater, der Nachfolger besser als der Vorgänger, dieser Ehrgeiz kann einen Senat schwer beseelen, weil fast immer eine große Zahl wenigstens teilweise an den Regierungshandlungen einer nicht zu fernen Vergangenheit beteiligt war und daher nicht den Ehrgeiz besitzen kann, sich selbst zu übertreffen. Ein Senat wird daher meistens Vertreter einer festen Tradition und einer konservativen Politik sein.

Dagegen kann einem Senat leicht die Einheitlichkeit der Durchführung von Maßnahmen und die Raschheit des Entschlusses fehlen. Ueber Grundsätze im großen und ganzen, auch über die Notwendigkeit einer Maßnahme im allgemeinen wird vielleicht Einigkeit wenigstens unter der großen Mehrzahl herrschen, denn im allgemeinen stimmen die Erfahrungen (die vom gleichen Standpunkt von oben herab, nicht von unten hinauf gemacht worden sind) überein, im einzelnen gehen sie auseinander; so einheitlich daher eine Maßnahme auch beschlossen worden sein kann ihrem allgemeinen Charakter nach, so zerfahren kann sie in den einzelnen Teilen sein, aus denen sie sich zusammensetzt, indem hier bald die Erfahrungen dieser bald jener den Ausschlag geben, und es kann sogar leicht geschehen, daß die Teile dem Ganzen derart widersprechen, daß sie es aufheben oder wenigstens daß Kompromisse im einzelnen die Kraft des Ganzen lähmen. Das ist freilich eine Gefahr, die den Beschlüssen jeder Versammlung anhaftet.

Ein Senat wird aber auch leicht in den Fehler des zu langsamen Entschließens verfallen oder sogar in den Fehler der Kopflosigkeit und Entschlußlosigkeit bis zu naher Gefahr. Das Für und Wider in einer Versammlung wird sehr gern erörtert und jeder liebt es, seine Meinung zu äußern, wenn er halbwegs dazu imstande ist, jeder gibt gern seinen »Kren« dazu, auch wenn er gar nicht beißt. Ist die Gefahr daher nicht zu nahe, die Notwendigkeit eines raschen Entschlusses nicht allzu einleuchtend, so kann es leicht geschehen, daß die richtige Zeit verpaßt wird und ein Entschluß erst erfolgt, nachdem es zu spät ist. Ist die Gefahr aber sehr nahe und die Einigkeit nicht groß oder reißt nicht

ein Einzelner durch seine Geistesgegenwart den Senat mit sich fort, so kann in der Eile der Beratung leicht Kopflosigkeit eintreten, die verschiedenen Meinungen schwirren durcheinander und niemand kann sie zu einem einheitlichen Entschluß zusammenfassen. Entweder hat das Beschlossene dann weder Hand noch Fuß d. h. erreicht seinen Zweck nicht oder es kommt überhaupt zu keinem Entschluß: der Senat läuft auseinander.

Endlich aber leidet ein Senat leicht an Einseitigkeit des Standpunktes. Er kennt die Angelegenheiten des Gemeinwesens, aber er kennt sie nur von oben herab, er ist ein Vertreter der Vornehmen, der Lenker des Staates, er weiß, wie Maßnahmen zu fassen und durchzuführen sind, aber er kann oft nicht beurteilen, ob sie ihren Zweck erreichen, und kennt auch oft nicht das Ziel, das zu erreichen ist. Diejenigen, für die sie bestimmt sind, können allein wissen, wie sie sich dabei befinden, und können auch allein wissen, wo sie der Schuh drückt, auch wenn sie sich selbst nicht helfen können, weil sie keine Schuster sind. Endlich ist ein Senat, wenn auch nicht im Anfang seines Bestehens, so doch später, wenn eine Bevölkerung entstanden, die er eigentlich nicht vertritt und nicht kennt, Vertreter von einseitigen Standesinteressen, er wird es wenigstens leicht. Jedem ist das Hemd näher als der Rock, das liegt in der Natur der Sache und gilt auch für den Fürsten; nur hat der Fürst bloß ein Hemd, ein Senat aber viele. Auch der Fürst leidet an Einseitigkeit des Standpunktes, auch er sieht die Sachen von oben herab, er braucht aber nicht einseitige Standesinteressen zu vertreten, er kann auch gegen den Adel für das Volk auftreten, doch ist er immer in Gefahr, die Dinge durch seine Umgebung hindurch zu sehen, und das ist meist der Adel.

Betrachtet man die Funktionen der Volksversammlung vom erkenntnistheoretischen Standpunkt aus, so wird man zunächst finden, daß sie viele Fehler der beiden erörterten politischen Faktoren hat aber kaum einen ihrer Vorzüge. Ausgenommen dabei ist nur der Fall, wo das Gemeinwesen sehr klein ist, hier ist die Volksversammlung ebenso über alles unterrichtet wie ein Senat und kann auch tatsächlich an seine Stelle treten; nur ein Uebelstand kann auch hier eintreten, ein Vorwiegen junger, unerfahrener Elemente, dem aber durch genügendes Hinaufsetzen des stimmfähigen Alters vorgebeugt werden kann.

Wo die Volksversammlung aber ein größeres Gemeinwesen

mit verschiedenartigen Interessen seiner Bevölkerungskreise regieren soll, hat sie alle Fehler eines Senates oft noch in verstärktem Grade. Es fehlt ihr nicht nur die Einheitlichkeit in der Durchführung von Maßnahmen, es fehlt ihr auch die Einheitlichkeit des Standpunktes. Die verschiedenartigen Interessen, welche eine solche Versammlung bewegen, haben auch eine Verschiedenartigkeit des Standpunktes zur Folge; dazu kommt, daß auch, was teilweise damit zusammenhängt, die Erfahrungen der Einzelnen sehr verschiedene und sehr oft ganz unzureichende sind. In einer bestimmten Frage steht daher meistens eine kleine Anzahl Erfahrener einer großen Anzahl Unerfahrener gegenüber; zu beschließen hat aber nicht die erfahrene Minorität, sondern die unerfahrene Majorität. Endlich kann in einer kleinen Versammlung gereifter Männer es leichter zu einem gegenseitigen, möglichst vollkommenen Meinungsaustausch kommen und dadurch zu ihrer Ausgleichung und einem einheitlichen Beschluß. In einer großen Versammlung mit vielen unreifen Elementen ist der Meinungsaustausch viel schwieriger; Unverständnis und Ungestüm macht ihn oft unmöglich, deswegen kommt es auch schwerer zu einheitlichen Beschlüssen. Weil die Einzelnen sich weder klar über ihre eigenen Meinungen (im Gegensatz zu denen anderer) noch über die anderer sind, so gewinnt sehr leicht ein Einzelner, der es versteht, die Leidenschaften der Massen (Eitelkeit auf ihre Macht, Habsucht, Neid usw.) zu benützen, Einfluß auf sie. Ja es genügen oft ganz unklare Schlagworte, die sich in irgendwelchen einzelnen Fällen als Losungen zur Organisation der Masse bewährt haben, um die Menge zu begeistern, ohne daß sie selbst recht weiß warum. Die Unerfahrenheit und Unbehilflichkeit der Masse, die keine Einheit bildet, gibt sie daher oft genug Volksführern preis, die richtiger Volksverführer genannt werden sollten. Die Masse fühlt selbst zu wohl, daß sie weder einen gemeinsamen Leib noch eine gemeinsame Seele besitzt und daß ihr darin ein einzelnes Individuum aushelfen muß, welches ihr beide leiht. Daß der Volksversammlung auch die Einheitlichkeit in der Durchführung von Maßnahmen fehlt, ist nach dem Gesagten selbstverständlich und kann daher kürzer behandelt werden. Wo Erfahrung, Interesse, gegenseitige Kenntnis des Charakters und der Meinungen fehlt, kann es auch keine Uebereinstimmung im Detail der beschlossenen Maßnahmen geben —

außer das Detail ist das Werk eines Einzelnen, der aus welchen Gründen immer das Vertrauen der Volksversammlung besitzt, und dann ist es eben nicht das Werk der Volksversammlung selbst.

Auch Raschheit des Entschlusses fehlt der Volksversammlung überall da, wo sie nicht nur das Echo eines einzelnen Führers oder wenigstens einzelner Führer bildet. Eine Versammlung, die an Erfahrungen, Interessen und gegenseitiger Kenntnis der Ansichten so verschieden ist, kann zu keinem raschen Entschluß kommen, wo sich eine Ansicht erst selbst bilden soll. Ausgleichung und Kompromisse sind ein langer Prozeß und einer raschen Beschlußfassung wenig förderlich. Ist es aber notwendig, einen raschen Beschluß zu fassen, vielleicht um irgend einer Gefahr vorzubeugen, dann wird die Volksversammlung noch leichter kopflos als ein Senat: irgendwelche Schlagworte, irgendwelche scheinbare Einsichten und Konsequenzen können sie leicht verführen, einem Führer zu folgen, der leichtsinnig oder ehrgeizig genug ist, sie selbst zu verderben.

Ebensowenig wird man bei der Volksversammlung eine Vielseitigkeit des Standpunktes finden, daran verhindert sie das unvermeidliche Majoritätsprinzip. Diejenigen, die denken und ihre Erfahrungen selbständig verarbeiten, werden sich immer in der Minorität befinden, denn schwere geistige und körperliche Arbeit bedarf immer eines Zwanges der Umstände, dieser ist bei der geistigen Arbeit nur bei verhältnismäßig wenigen vorhanden. Ebenso werden diejenigen, welche Erfahrung in Regierungsangelegenheiten besitzen, sich in der Minorität befinden, weil in einer großen Volksversammlung doch nur wenige dazu Gelegenheit gehabt haben können. Endlich werden auch die Besitzenden in der Minorität sein, wenigstens die in reicherem Maße Besitzenden. Die Majorität wird daher aus unerfahrenen, wenig nachdenkenden und wenig oder nichts besitzenden Individuen bestehen, die nur darin einen gemeinsamen Standpunkt haben, daß sie alles von unten sehen, sowohl was Erfahrung und geistige Verarbeitung als was Besitz anbelangt. Im übrigen wird aber nicht Vielseitigkeit des Standpunktes herrschen, sondern vielmehr Zerfahrenheit der Standpunkte. Denn ein vielseitiger Standpunkt ist derjenige, der Ausblicke nach allen Seiten gewährt: der Ausblick von oben. Wer unten steht, der sieht nur das Detail der Täler aber nicht das Ganze von Bergen und Talsystemen, es gibt

dann Standpunkte der Einzelnen, aber keinen Standpunkt, der ihnen gemeinsam wäre und die vielen Standpunkte zu einer vielseitigen und vielseitig verwendbaren Einheit zusammenfassen würde — das kann nur jemand tun, der eben geistig oben steht. Auch der Besitzende steht insofern oben, als er die Einheit eines zusammengesetzten Besitzes und Erwerbes kennt — der Proletarier kennt nur seine getrennten Elemente.

Obgleich also die Volksversammlung gewiß eine reiche Erfahrung der Einzelnen in sich enthält, so bildet diese Erfahrung weder eine Einheit, noch läßt sie sich leicht zu einer Einheit zusammenfassen, deswegen ist sie schwer und meistens gar nicht verwertbar. Daraus folgt auch, daß der Volksversammlung, wo sie der maßgebende Faktor in der Regierung eines Gemeinwesens ist, die Ständigkeit und T r a d i t i o n fehlt. Denn eben weil ihre Erfahrung keine Einheit bildet, tritt sie nie als ein Ganzes in Wirksamkeit, und man kann nie vorausbestimmen, welcher Teil ihrer Erfahrung und deswegen auch welcher Teil ihrer Interessen in den Vordergrund tritt. Deswegen ist auch eine stetige, dauernde konsequente Verfolgung irgend eines Planes nicht Sache der Volksversammlung, weil man nie vorausbestimmen kann, welche Motive in ihr das Uebergewicht erhalten werden. Die Volksversammlung als solche kann weder denkend, noch beschließend, noch handelnd auftreten: sie bedarf dazu der Individuen, die denken, d. h. einen Plan fassen, die einen Antrag stellen, die den beschlossenen ausführen. Von solchen Individuen ist sie abhängig und die Individuen von ihr, deswegen hängt der Beschluß davon ab, welche Saiten die Individuen bei der Volksversammlung anschlagen. Beruft sich das Individuum in der ehrlichsten Absicht auf Interessen, die in der Volksversammlung nicht vorhanden oder nicht verstanden sind, so wird es auch nichts bewirken; weiß es aber in unehrlicher, heuchlerischer und ehrgeiziger Absicht vorhandene Interessen der Volksversammlung in Bewegung zu setzen, so kann es oft Beschlüsse bewirken, die nachher die Majorität der Volksversammlung selbst reuen — vielleicht nachdem es zu spät ist. Ebenso können oft fast hintereinander Beschlüsse aus der Volksversammlung ausgelöst werden, die einander widersprechen, weil eben Interessen und Erfahrungen vermittlungslos in ihr nebeneinander liegen und es nur darauf ankommt, welche Art von ihnen hervorgelockt wird. Unter diesen Umständen ist eine feststehende Tradition in einer großen Volks-

versammlung unmöglich, deswegen ist auch die Launenhaftigkeit des Volkes sprichwörtlich geworden.

Man sollte also glauben, daß jede Volksversammlung außer in kleinen Gemeinwesen entweder ein unnützes oder ein verderbliches Dasein führt. Ein unnützes, wenn sie hauptsächlich das tut, was ein großer Mann ihr rät, dann scheint sie bloß einen Hemmschuh für seine staatsmännische Genialität zu bilden; ein verderbliches, wenn sie sich entweder von verschiedenen Führern bald dahin bald dorthin schleudern läßt oder wenn sie zwar einem Führer folgt, der sie aber dem Verderben zuführt. Dennoch übersieht diese Ansicht einen wichtigen Umstand. Die Volksversammlung ist die Vertretung des ganzen Volkes in seinen stimmberechtigten Mitgliedern. Frauen und Kinder sind in der Regel gar nicht oder noch nicht berechtigt (ich will hier nicht die Frauenfrage aufrollen), Sklaven von jedem Recht ausgeschlossen. Man mag nun vom moralischen Standpunkt darüber wie immer urteilen, jedenfalls ist die Volksversammlung die vollständigste Vertretung des Volkes, die es gegeben hat. Alle gemeinsamen Zwecke und Ziele wurzeln deswegen in ihr, denn sie sind nur da für das ganze Volk, soweit es das Gemeinwesen ausmacht und nicht als bloße Sache betrachtet wird. Daraus folgt nun freilich nicht, daß derjenige, für den alles geschieht, auch am besten muß wissen können, was und wie es zu geschehen hat, aber wenigstens kann er allein beurteilen, ob er sich dabei wohl befindet oder nicht. Der wohlwollendste, aufopferndste und einsichtigste Monarch kann nie wissen, ob seine Maßregeln das Volkswohl, das er beabsichtigt hat, erreicht haben, darüber kann nur das Volk urteilen, und dasselbe würde von einem Mustersenat gelten. Der Kunde kann wohl fast immer selbst keine Schuhe machen, das kann der Schuster; der Kunde allein kann aber wissen, ob ihm die Schuhe passen und wo sie ihn drücken, der Schuster mag über das Urteil des Kunden den Kopf schütteln und es für bloße Einbildung halten, er muß es doch berücksichtigen. So kann nur das Volk beurteilen, ob irgendwelche politische und soziale Maßnahmen sein Wohlbefinden erhöht haben oder nicht und mag der Gesetzgeber über das Urteil des Volkes noch so sehr den Kopf schütteln, er wird es doch berücksichtigen müssen, weil es niemand gibt, der ein berufeneres Urteil fällen könnte. Die Volksversammlung ist also ein sehr schlechtes Organ der Regierung und Gesetzgebung, sie ist aber das einzige (mag sie wie

immer zusammengesetzt sein, denn das ist wieder eine zweite Frage), das darüber Auskunft geben kann, wie sich das Volk befindet, ob wohl oder wehe, und das Wohl oder Wehe des Volkes muß doch berücksichtigt werden, es ist in letzter Linie aber eben nur in letzter der ganze Staatszweck. Das Volk braucht nämlich nicht beurteilen zu können, wieviel Wohl und Wehe für es unter den vorhandenen Umständen möglich bez. notwendig ist, eine gewisse Macht des Staates nach innen und außen ist Vorbedingung jedes Volkswohls, und die Vorbedingung kann manches Weniger an Wohl und Wehe beim Volkswohl rechtfertigen; das Volk allein kann aber wissen, ob es sich nach seiner Meinung erträglich wohlbefindet. Dieses Urteil ist wie beim Einzelnen sehr subjektiv, denn es kommt auf den Maßstab an, der angelegt wird, aber es ist doch das einzige berufene. Man kann einwenden, jenes Wohl, das das Volk begehrt, könne oft aus Rücksicht auf die Macht des Gemeinwesens nicht gewährt werden, man kann aber nicht sagen, man wisse besser, ob das Volk sich wohl befinde oder nicht, höchstens man wisse besser, ob es sich bei geringeren Ansprüchen wohler befinden könnte, aber die größeren Ansprüche und der Mangel an Wohlbefinden sind da, und man muß ihnen gegenüber Stellung nehmen. Das römische und griechische Volk litt an diesem Zwiespalt zwischen Gesetzgebung und Volkswohl in der Volksversammlung. Das Volk war nicht imstande, zu beurteilen, was dem Ganzen und was dem Einzelnen frommte, und hätte es das auch beurteilen können, so wäre es nicht beständig genug gewesen, es auch durchzuführen; so spaltete es sich in Parteien, die über den Interessen der Einzelnen und Standesinteressen das Ganze aus dem Auge verloren und nicht einsahen, daß das Einzelne im Ganzen wurzelt und daß das Wohl des Ganzen nichts anderes ist als seine Macht, denn ein Wohl kann das Ganze als solches nicht fühlen. Diese Macht verlangt freilich auch ein gewisses Maß des Wohlbefindens der Einzelnen, eine tiefgehende Unzufriedenheit der Einzelnen schwächt das Ganze, aber das Verhältnis zwischen Macht des Ganzen und Wohl der Einzelnen ist das ewige nie ganz lösbare Problem der Staatskunst, und es kann Zeiten geben, wo um der Zukunft willen sich das Wohl der Einzelnen zugunsten der Macht des Ganzen auf ein Minimum beschränken muß. Auch der Cäsarismus war nicht imstande, dieses Problem zu lösen, er hieb den Knoten

durch, und daß das keine Lösung war, zeigte die weitere Entwicklung und der Untergang des römischen Reiches.

In der neueren Zeit wurde ein anderer Versuch gemacht, diese Frage einer Lösung zuzuführen, es war das die Repräsentativverfassung. Sie ist in den Elementen nichts Neues, sondern nur eine neue Kombination von alten Elementen, nämlich des Senates und der Volksversammlung. Sie ist ein Kompromiß, und wie bei allen Kompromissen werden die Elemente, die in ihm enthalten sind, in ihrer Wirksamkeit geschwächt. Die Vorzüge des Senates waren staatsmännische Erfahrung und Aufrechthaltung einer Tradition, der Vorzug der Volksversammlung sind die notwendigen Aeußerungen des Wohl- und Uebelbefindens der Einzelnen, die den Staat ausmachen; diese Vorzüge werden bei der Repräsentativverfassung zu prüfen sein.

Die Volksversammlung faßt eine große Menge der verschiedensten Erfahrungen zusammen, die aber eben wegen ihrer Mannigfaltigkeit und Verschiedenheit kein System ausmachen, keine Einheit haben und keine Uebersicht gewähren, weswegen sie in ihrer Anwendung fast stets versagen. In der Repräsentativversammlung tritt gleichsam ein Ausschuß an die Stelle der Volksversammlung, übernimmt aber alle ihre Funktionen. In ihm ist die Möglichkeit geboten, die Erfahrungen der Volksversammlung zu vereinigen und zu organisieren. In der Wirklichkeit sieht die Sache freilich etwas anders aus. Zwei Gründe beschränken diesen Vorzug:

1. Die Volksversammlung wird jetzt zur bloßen Wahlversammlung oder sie zersplittert sich in einzelne Wählerversammlungen und den davon getrennten Wahlvorgang. In alledem liegt keine Organisation der Erfahrungen des Volks, diese bleiben ein Chaos, wie sie es früher waren. Es können daher auch unmöglich die Erfahrungen des Volkes ihren geordneten und vollständigen Ausdruck in der es vertretenden Versammlung finden. In den Wählerversammlungen und in der Wahl sind wieder Einzelne (Führer, Agitatoren) maßgebend, die nicht imstande sind, die Erfahrungen und Meinungen der Einzelnen zu sammeln und zu einer Einheit oder wenigstens zu Einheiten zu vereinigen, sondern die teils wieder irgendwo und -wie geäußerte Ansichten und Erfahrungen berücksichtigen, teils ihre eigenen Erfahrungen benützen und so ein Volksprogramm aufstellen. Das Volk als solches ist

wieder nicht imstande, ein solches Programm abzuändern, das tun wieder Einzelne im Namen des Volkes. Das Volk als solches kann nur Anträge annehmen oder verwerfen, nie formulieren, und deswegen kann man auch nie gewiß sein, ob ein Antrag den Ansichten und den Volkserfahrungen wirklich entspricht oder nicht entspricht und wie weit er ihnen entspricht, abgesehen davon, daß die Erfahrungen und Meinungen des Volkes oft weit auseinandergehen und gar nicht in einer Einheit zusammengefaßt werden können, was im zweiten Punkte noch zu behandeln sein wird. Das Volk trifft also unter den ihm von Einzelnen entgegengebrachten und modifizierten Programmen eine Auswahl, die keine Gewährleistung dafür bietet, daß irgend ein angenommenes Programm wirklich die Volksmeinung und Volkserfahrung repräsentiert, es kann dieses Programm dem Volk noch das liebste sein, das ihm aber möglichst vollständig entsprechende braucht gar nicht zu existieren. Deswegen vereinigt die Volksvertretung nur in sehr beschränktem Maße die Erfahrungen und Ansichten des Volkes in sich, vor allem deswegen, weil das Volk eine Fülle von Erfahrungen und Ansichten in sich birgt, selbst als Ganzes von seinen Erfahrungen und Ansichten nichts weiß und sie daher auch nicht zu einem Ganzen vereinigen kann; das müssen Einzelne für das Volk tun und sie können es nur in beschränktem Maße tun, weil sie die Ansichten aller Einzelnen nicht kennen und ihre eigenen Ansichten nur zu oft als Volksmeinungen hinstellen.

2. Doch nehmen wir an, daß die Volkserfahrungen und Volksmeinungen tatsächlich zu Einheiten geordnet und zusammengefaßt werden könnten, würden sie dann in einer Volksvertretung ihren vollen Ausdruck finden? Ich glaube nicht, weil entscheidend stets die Majoritäten sind und bleiben müssen, die Minoritäten finden keine Vertretung, wenn sie nicht groß genug sind, auch bei den Proportionalwahlen nicht. Wollte man wirklich alle Minoritätsansichten in der Volksvertretung vereinigen, so müßte man die Wähler in so kleine Gruppen zerspalten und die Volksvertretung um so viel Abgeordnete vermehren, daß die Volksvertretung kein Ausschuß der Volksversammlung wäre, sondern selbst eine kleine Volksversammlung. Die Minoritäten sind eben selbst wieder durch Majorisierung von Minoritäten entstanden und das ginge eigentlich so fort, bis man beim Einzelnen angelangt wäre.

Dazu kommt aber noch ein anderer Umstand von großer Wichtigkeit: ein großer und oft der größte Teil der Wähler hat zwar Erfahrungen, aber keine Ansichten, es ist ihm gleichgültig, wer und was regiert, wenn er nur seinem Beruf nachgehen kann und in seinen Vergnügungen nicht gestört wird. Nur ein kleiner Kreis direkt ihn berührender Interessen ist imstande, ihn zu eigenem Urteil und zu eigenen Entscheidungen aufzurütteln, und er sieht den Zusammenhang zwischen seinen unmittelbaren Interessen mit andern mittelbaren entweder nicht ein oder er will ihn nicht einsehen, um in seiner Ruhe nicht gestört zu werden. Ein großer und selbst der größte Teil solcher Individuen kann deswegen zwar doch wählen, aber er wählt meist nicht nach sachlichen Erwägungen: Freunde, Agitatoren und irgend ein Zusammenhang mit persönlichen Interessen ist für ihn maßgebend und er wählt nur, um Ruhe zu haben. So setzen sich die Majoritäten und Minoritäten aus Meinung Habenden und Nichthabenden zusammen, so daß oft Agitation und Zufall mehr bewirken als Erfahrung und bestimmte Ansicht.

Untersuchen wir nun die Volksvertretung selbst und nehmen wir selbst an, daß sie wirklich einen großen Teil der Erfahrungen und Ansichten des Volkes in sich vereinige, wie kommen hier Beschlüsse zustande? Durch Majorisierung, gegen die es keine Abhilfe gibt. Das ist freilich ein Fehler, den alle Versammlungen haben, und doch ist es klar, daß die Ansicht der Majorität deswegen, weil sie der Majorität angehört, noch gar keine Gewähr leistet, daß sie die richtigere und für den ganzen Staat oder auch nur für die Mehrzahl seiner Einwohner ersprießlichere sei; nicht nur die Minorität, selbst ein Einzelner kann oft die richtigere und für die ganze Gemeinschaft nützlichere Ansicht vertreten. Natürlich bietet der Einzelne, sei er Monarch, Präsident oder irgend eine staatsmännische Größe auch keine Gewähr, daß er stets das richtige Urteil besitze, und doch glaube ich, bietet der bewährte Staatsmann diese Gewähr noch am meisten, aber nicht der Monarch oder Präsident als solcher. Denn der bewährte Staatsmann hat die Einheit seiner Erfahrung vor der vielköpfigen einer Versammlung immer voraus, sein Urteil ist deswegen unbeirrter und klarer. Er vollzieht auch oft das, was die Versammlung in der Regel nicht zustande bringt, aus den Meinungen der Majorität und der Minoritäten einen organischen d. h. bestimmten miteinander zusammenhängenden Zwecken folgenden Kompro-

miß herzustellen; was Versammlungen und daher auch Volksvertretungen zustande bringen, ist dagegen in der Regel eine geistlose Halbierung, Drittelung und Viertelung der Ansichten der Majoritäten und Minoritäten. Zwar geht jetzt auch die politische Richtung der öffentlichen Meinung auf eine stärkere Berücksichtigung der Minoritäten, die ja auch in den arbeitenden Ausschüssen vielfach ihre Vertretung finden, doch ist auch hier selten ein einheitlicher und organischer Kompromiß das Resultat.

Was die Aufrechthaltung einer Tradition durch die Volksvertretung anbelangt, so erhellt schon aus dem Gesagten, daß sie sehr beschränkt sein muß. Eine kleinere Versammlung kann freilich leichter als eine Volksversammlung an der Notwendigkeit gewisser Grundsätze festhalten, und aus den verschiedenen Ansichten der verschiedenen Parteigruppen können sich auch bestimmte gemeinsame Grundsätze ausscheiden, wenn es deren gibt. Doch eine Volksvertretung hat nicht die Selbständigkeit eines Senates, sie ist abhängig von ihren Wählern, sie wird nach bestimmten Perioden erneuert und deswegen ist es Sache der Wähler, ob sie gewisse dauernde Grundsätze anerkennen wollen, ob sie irgendwelche Pläne weiterverfolgen wollen oder nicht. Die Volksvertreter können zwar die Ansichten ihrer Wähler mäßigen und so manche Grundsätze wenigstens in beschränkter Weise aufrechterhalten, sie können das jedoch nie lang, nie ganz offen tun und sie können auch nie Grundsätze, die denen ihrer Wähler unmittelbar entgegengesetzt sind, zur Geltung bringen; das alles würde sie bei der nächsten Wahl hinwegfegen. Dennoch kann zugestanden werden, daß in politisch friedlichen Zeiten eine Volksvertretung eine Tradition stärker festhalten kann als eine Volksversammlung, die niemals vor Ueberrumpelungen durch Einzelne und ganze Parteien sowie vor ihrem Terrorismus sicher ist.

Die Volksvertretung ist auch gewiß ein berufenes Organ für Aeußerungen des Wohl- und Uebelbefindens des Volkes, doch auch im geminderten Maße im Vergleich mit den Volksversammlungen und zwar deswegen und soweit, als die Volksvertretungen keine vollständigen Abbilder der Volksmeinungen im kleinen sind. Gar viele schweigen, sowohl wenn es ihnen gut als wenn es ihnen schlecht geht, das letzte wenigstens solange sie sich noch erträglich befinden, und diejenigen, die am lautesten schreien und bei den Wahlen am meisten agi-

tieren, brauchen durchaus nicht die berufensten Kenner des Volkswohls und Volkswehs zu sein. Diese aber bestimmen am meisten die Wahlen, die Schweigenden, Duldenden, gleichgültig Gewordenen und Ohnmächtigen finden keine Vertreter, über sie geht das Parlament, das Redehaus des Volkes, nur zu oft hinweg. So kann man wohl sagen, die Repräsentativverfassung vereinigt die Vorteile des Senates mit jenem der Volksversammlung, doch nur in stark vermindertem Grade, besonders was die beharrliche Durchführung irgend welcher positiver Pläne oder Grundsätze (Tradition) anbelangt. Daß sie jedoch bedeutende Vorzüge vor der unmittelbaren Selbstregierung des Volkes im Altertum hat, läßt sich wohl nicht leugnen; freilich das Problem Volkswohl und Volksmacht ins richtige Verhältnis zu setzen, löst auch sie nicht vollkommen, weil es vollkommen überhaupt nicht lösbar ist [1]).

Aus dem Gesagten scheint mir klar hervorzugehen, daß man keine Regierungsform als die beste bezeichnen kann, jede ist zu gewissen Zeiten und unter gewissen Umständen die beste und immer die notwendige Regierungsform, wenn man die herrschenden Ansichten der betreffenden Gemeinwesen und betreffenden Zeitalter in Berücksichtigung zieht. Hier werden m. E. noch immer große Fehler sowohl von Historikern wie von Geschichtsphilosophen und Politikern gemacht. Es handelt sich nie darum allein, ob die äußeren Umstände zu einer bestimmten Zeit und in einem bestimmten Gemeinwesen so beschaffen waren, daß gewisse Regierungsformen besser gewesen wären, es handelt sich vor allem auch darum, welche Ansichten und Einsichten diese äußeren Umstände belebten und benutzten. Viele können sich davon bei der Beurteilung des Mittelalters immer noch nicht losmachen, die politischen und kirchlich-religiösen Zustände sind ihnen einen Greuel, und so glauben sie die Anforderung stellen zu können, es hätte anders sein sollen, und glauben auch, es hätte anders sein können. Sie sehen nicht ein, daß dazu nicht eine Abänderung äußerer Umstände genügt hätte, daß diese selbst nicht ohne Umsturz der Grundanschauungen des Zeitalters möglich war und daß selbst, wenn eine Aenderung der politischen Verhältnisse äußerlich möglich gewesen wäre, sie ohne

---

1) Heute fehlt es nicht an Bestrebungen, wieder eine direkte Gesetzgebung durch das Volk zu schaffen. Vergl. *K. Kautsky* Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Sozialdemokratie. Stuttg. Verl. Dietz 1893.

die entsprechende innere Abänderung keine Wirksamkeit gehabt hätte. Auch nützt bei Volksanschauungen der bündigste Beweis nichts, daß sie falsch sind, wenn sie nicht selbst schon durch die geschichtliche Entwicklung erschüttert worden sind. Ich möchte fast sagen, wo die Literatur umstürzend gewirkt hat, hat sie nur Gedanken ausgesprochen und zu einer Einheit zusammengefaßt, die verborgen und unausgesprochen schon in der veränderten Volksanschauung lagen. Deswegen war die Literatur nicht ein nebensächlicher Faktor in der geschichtlichen Entwicklung, sie konnte durch falsche und richtige Formulierungen der neuen Ideen, durch richtige und unrichtige Konsequenzen, die sie aus ihnen zog, die ganze Bewegung in die richtigen oder unrichtigen Bahnen lenken. Darin liegt ja das Verhängnis der Geschichte, daß die Völker niemals ihre eigenen Bedürfnisse selbst formulieren, das müssen Einzelne für sie tun, und das Volk ist dem gegenüber ohnmächtig, wenn niemand imstande ist, die richtige Formulierung zu finden und die richtigen Konsequenzen zu ziehen.

Abgesehen von dem Maße der herrschenden Einsicht wird aber jene Regierungsform für ein Zeitalter und ein Staatswesen die beste sein, die seinen inneren und äußeren Verhältnissen am besten entspricht, und sie wird sich auch in der Regel durchzuringen wissen. Große, aber in sich selbst nicht einheitliche Staaten wie jene des alten Orients konnten Kraft und Einheit nur durch despotische Persönlichkeiten gewinnen. Dagegen konnten kleinere, in sich einheitliche, sich im Wachstum alles organisch angliedernde Staaten durch eine Versammlung der Erfahrensten geleitet werden, die wenigstens dem Vollbürger den nötigen Spielraum für Entwicklung seiner Individualität und zugleich dem Ganzen eine wohlgeleitete Macht nach außen und innen gewährleisten konnte. Doch auch solche Staaten gingen zeitweilig, wo es sich um rasche und entschiedene Zusammenfassung aller Kraft und schnelle Entschließungen handelte, zur despotischen Regierungsform über (Diktatur). Die Volksversammlung aber erwies sich überall auf die Dauer unfähig, ein größeres Gemeinwesen durch innere und äußere Gefahren hindurchzuleiten.

Endlich, glaube ich, ist aus dem Gesagten auch ersichtlich, daß, wo die Elemente aller Verfassung und Gesetzgebung in irgendwelchen Kombinationen gleichzeitig zusammenwirken, sie sich in ihren Vorzügen und Nachteilen gegenseitig beschränken müssen. Die Einheit und zusammenfassende Kraft der Despotie wird

gebrochen, wo sie durch Senat und Volksversammlung beschränkt erscheint, dagegen werden ihre unzulänglichen eigenen Erfahrungen in ihrer Wirksamkeit beschränkt und ergänzt durch die Erfahrungen vieler, die keine oder wenig Ursache haben, zu schmeicheln und Tatsachen zu verdrehen wie die Umgebung eines Despoten. Die Zerfahrenheit der Volksversammlung kann dagegen durch eine (auch nicht verfassungsmäßig) herrschende Persönlichkeit an Einheitlichkeit und Ständigkeit gewinnen, wobei freilich die freie Meinungsäußerung Einbuße erleiden kann. Der Senat wird durch den Herrscher an Einheitlichkeit in der Durchführung aller Maßregeln und in der Raschheit seiner Entschlüsse gewinnen, auch kann der Herrscher der Wirksamkeit seiner Standesinteressen entgegentreten; dagegen wird der Senat oft an Ständigkeit dem Herrscher gegenüber verlieren und seine reichere Erfahrung kann dem Herrscher gegenüber vergeblich sein. Natürlich handelt es sich bei allen diesen Kombinationen darum, auf welche Weise und in welchem Grade diese einfachsten politischen Faktoren sich gegenseitig beschränken und durchdringen, denn davon hängt die Wirksamkeit jedes einzelnen ab. Jene Form der kombinierten Verfassung, die man den konstitutionellen Staat nennt, bietet aber wohl die vollkommenste Durchdringung der genannten Elemente dar. Hier ist Herrscher, Volksvertretung als Senat (oft auch noch Reste eines eigentlichen Senats: Oberhaus) und Volksversammlung so innig mit einander verbunden, daß ein Faktor fast in allen seinen Handlungen durch die andern mittelbar oder unmittelbar gebunden erscheint. Eben deswegen ist er aber auch die schwächlichste politische Verfassungsform, welche nicht mehr imstande ist, die Großtaten der alten Alleinherrscher und Cäsaren, noch jene eines altrömischen Senates zu vollführen, und selbst die freie Meinungsäußerung mehr beschränkt, als es im Altertum der Fall war. Es ist aber auch nicht mehr nötig, solche Großtaten zu vollführen, derartige Kraftanstrengungen zu vollziehen und eine so zähe Ausdauer zu bekunden. Die jahrtausendelange Kultur, deren Produkt der konstitutionelle Staat ist, hat ihm seine Wege so vorgezeichnet, hat an die Stelle freien Entschlusses so sehr den Mechanismus der Organisation gesetzt, daß das Individuum gegenüber dem Mechanismus der Gesellschaft immer mehr zurückzutreten beginnt. Je älter eine Kultur, desto schwieriger wird es, neue Bahnen zu betreten, desto mehr ist man wirtschaftlich, künstlerisch, wissenschaftlich und

politisch auf die sich immer mehr von selbst ergebenden Konsequenzen der Vergangenheit angewiesen. Auch hier müssen zwar immer Individuen jene Konsequenzen ziehen, das Wissen und Können der Vergangenheit in sich konzentrieren, aber ihre Tätigkeit ist ihnen mehr durch die Vergangenheit vorgeschrieben und eine wirklich von Grund aus neue Idee ist immer weniger möglich, und wenn möglich, so immer weniger durchführbar.

Daß es neben der konstitutionellen Monarchie auch noch Republiken gibt, ändert deswegen wenig am politischen Charakter der Zeit. Die Formen der obersten Gewalt sind doch mehr oder weniger monarchisch und der häufigere Wechsel der Personen hat bei der Beschränktheit der monarchischen Gewalt immer weniger zu sagen, die Wege werden ihr ohnehin oft von selbst vorgeschrieben. Sollten aber Zeiten größerer Gefahr im Innern oder Aeußern einer Republik entstehen, dann zweifle ich nicht daran, daß sie eine monarchische Gewalt entwickeln wird, wenn nicht de jure so de facto, um die Kräfte des Staates rasch zu konzentrieren und politisch einheitlich und kraftvoll zu handeln.

Auch bei der Despotie unterscheidet man zwischen der eigentlichen Despotie, wo der Herrscher nicht einmal durch Gesetze, sondern höchstens durch ein geheiligtes Herkommen beschränkt ist, und zwischen der durch feste Gesetze beschränkten Despotie, obgleich diese Gesetze nur eine aber festbestimmte Selbstbeschränkung des Despoten sind. Eigentlich findet aber diese Selbstbeschränkung der Despotie nicht durch Gesetze, sondern durch eine festgegliederte Bureaukratie statt, mittels welcher der Despot herrscht; die aber in der Regel auch ihn beherrscht. Gesetze allein haben keine Macht, wo keine Organisation von Individuen für ihre Durchführung sorgt. Ist kein anderer gesetzgebender Faktor neben dem Herrscher da, so gewinnen diese Organisationen dann nicht nur Einfluß auf die Durchführung von Gesetzen, sondern auch auf die Gesetzgebung selbst, und der Despot kann persönlich beschränkter als der konstitutionelle Monarch sein.
